Doi:10.11840/j.issn.1001-6392.2018.03.002

典型国家专属经济区及大陆架规划文本比较及对中国启示

陈汉雪[1]，付秀梅[1]，汤慧颖[1]，贾涛[1]，徐伟[2]
（1. 中国海洋大学 经济学院，山东 青岛 266100；2. 国家海洋技术中心，天津 300112）

摘 要：本文对澳大利亚、加拿大、英国的专属经济区及大陆架规划进展和规划文本进行对比研究，结果显示这三个国家的专属经济区及大陆架规划文本具有覆盖范围全、定期修订、注重生态系统保护和重视利益相关者的共同特点；同时在规划目标、实施力度、财政支持力度以及跟踪保障措施等方面存在差异。这表明专属经济区及大陆架规划制定应该遵循四个基本理论：国土资源安全理论、动态规划理论、可持续发展理论和利益相关者理论；同时应当做好三方面保障工作：法律保障、管理体制保障和文化保障。在此基础上针对我国专属经济区及大陆架规划目前存在的法律体系、管理体制、管理意识困境，提出相关规划编制建议。

关键词：专属经济区及大陆架；海洋空间规划；国际比较；经验借鉴；对策建议
中图分类号：D993.5 **文献标识码**：A **文章编号**：1001-6932(2018)03-0254-10

Comparison of typical national exclusive economic zone and continental shelf planning and its enlightenment to China

CHEN Han-xue[1], FU Xiu-mei[1], TANG Hui-ying[1], JIA Tao[1], XU Wei[2]
(1. School of Economics, Ocean University of China, Qingdao 266100, China;
2. National Marine Technology Center, Tianjin 300112, China)

Abstract: This paper studies the progress, procedures, objectives and principles of exclusive economic zone and continental shelf planning in Australia, Canada and the United Kingdom. It concludes that, on one side, Australia, Canada, the United Kingdom´s exclusive economic zone and continental shelf planning have four common features: covering widely, revising regularly, attaching importance to marine ecosystem and focusing on stakeholder; On the other side, they also have differences in four aspects of planning objectives, implementation efforts, financial support and tracking safeguards. This shows that four basic theories should be followed when planning exclusive economic zone and continental shelf: land resources security theory, dynamic planning theory, sustainable development theory and stakeholder theory. In the same time, the "three guarantees" should be conducted: legal guarantee, management system safeguard and culture safeguard. On these basics, we put forward some relevant planning suggestions and countermeasures on our country´s exclusive economic zone and continental shelf planning legal system, management system and management awareness problems.

Keywords: exclusive economic zone and continental shelf; marine spatial planning; international comparison; experience for reference; countermeasures and proposals

21 世纪是海洋世纪，全球范围的海洋经济正在作为一个整体迅速成长壮大，并影响着各区域范围内经济、政治、文化领域变革进程（张连波 等，2013）。在海洋经济的发展过程中，专属经济区及

收稿日期：2018-02-28；修订日期：2018-04-25
基金项目：国家海洋局战略规划与经济司项目（OSS2014-22）；国家海洋局软科学项目（G.2200204.150201）。
作者简介：陈汉雪（1994-），硕士研究生，主要从事资源、环境、贸易政策与战略研究。电子邮箱：chenhanxue@stu.ouc.edu.cn。
通讯作者：付秀梅，博士，副教授，主要从事海洋资源环境与经济可持续发展研究。电子邮箱：fuxiumei92@163.com。

大陆架因其蕴藏的巨大经济利益和战略意义成为世界各国广泛关注的焦点，引发了新一轮的“蓝色圈地运动”。各国为保护本国海洋权益，争夺海洋资源，不惜投入巨大的财力、物力、人力，制定并实施专属经济区及大陆架规划。2013 年，政府间海洋学委员会海洋空间规划高级顾问 Charles 在《当前和未来全球海洋空间规划前景》一文指出，当前全球已有接近 10 %的专属经济区海域实施了专属经济区及大陆架规划，预计 2025 年末，接近 33 %~50 %的全球专属经济区海域将批准实施类似规划（Charles, 2013），在未来十多年内将有超过 40 个国家陆续制定约 60~70 项专属经济区及大陆架规划（Charles, 2014）。

由此可见，制定并实施专属经济区及大陆架规划已经成为世界主要海洋国家普遍采取的、用以加强专属经济区及大陆架管理的重要策略。然而，与国际通过制定规划推动专属经济区及大陆架综合开发管理的现实情形不同，我国目前尚缺少专门针对专属经济区及大陆架海域内各项开发利用与保护活动的有序规划。我国人口密集、人均资源量少，专属经济区及大陆架既能够为我国提供经济社会发展的资源基础，也能够提供未来的“第二生存空间”。专属经济区及大陆架规划是统筹协调专属经济区和大陆架及其他管辖海域内海洋综合开发管理的战略指导，是科学开发专属经济区和大陆架及其他管辖海域的行动纲领。专属经济区及大陆架规划的建设和实施，有利于维护我国海洋发展权益，提升海洋科技创新能力，推进海洋生态文明建设，增强海洋综合管理能力，对于构建我国海洋专属经济区和大陆架及其他管辖海域科学发展和可持续发展的战略格局具有重大战略意义。

为了解国外专属经济区及大陆架规划的发展动态，推动我国专属经济区及大陆架规划的建设和实施，协调我国目前出现的和未来可能更加尖锐的用海冲突，本文根据澳大利亚、加拿大和英国三个主要海洋国家编制专属经济区及大陆架规划的进展，从澳大利亚、加拿大和英国专属经济区及大陆架规划的编制文本内容出发，对这三个国家的规划文本内容进行解析，对比分析其规划程序、目标与指导思想，探索其规划主要特点与理论价值，立足于我国专属经济区及大陆架规划现状，提出我国编制专属经济区及大陆架规划建议。

1　澳大利亚、加拿大和英国专属经济区及大陆架规划进展

联合国教科文组织官方资料和相关国家海洋主管部门公布的资料显示，截至 2017 年，全球共有 19 个国家或地区针对全部或部分专属经济区及大陆架正在编制或已经批准实施相关规划。这些国家或地区主要集中在欧洲、大洋洲和北美洲。已经批准和实施大陆架规划的有澳大利亚、加拿大、英国、德国、挪威、比利时、荷兰和葡萄牙共八个国家。其中，澳大利亚、加拿大和英国三个国家对专属经济区及大陆架的管理各有特色。澳大利亚拥有广阔的专属经济区及大陆架，自 1994 年正式成为《联合国海洋法公约》的缔约国之后，先后通过国内立法、积极申领 200 海里外大陆架、与邻国谈判等方式，不断拓展其海域管辖范围，成为世界上专属经济区及大陆架管理最成功的国家之一（王钱柱，2013）。加拿大东接大西洋，西邻太平洋，北濒北冰洋，不仅拥有世界上最长的海岸线和多达 370 km^2 的专属经济区，而且是世界上第一个进行综合性海洋立法的国家（田毓振，2013）。英国是世界上重要的海洋强国之一，拥有丰富的海外殖民遗产，海外领土专属经济区是本土专属经济区的 8 倍（杨珍华，2016）。而且英国在海洋事业的实践中实现了从分散管理到综合管理的成功跨越，为世界各国积累了先进经验。因此本文选择这三个样本国家进行对比研究。

1.1　澳大利亚专属经济区及大陆架规划进展

澳大利亚是世界上第一个依据国际法而使本国大陆架得以延伸至领海基线 200 海里以外的国家（潘军，2012）。1998 年，澳大利亚公布了《澳大利亚海洋政策》，提出编制专属经济区及大陆架规划，维护海洋环境的健康，提高海洋产业的效率和安全。2006 年澳大利亚按照《联合国海洋法公约》规定，明确了领海基线和基点，确立了领海、毗连区及专属经济区海域管辖范围（王冠钰，2010）。2008 年 4 月 9 日澳大利亚划界建议书获联合国大陆架界限委员会通过，澳大利亚大陆架得以延伸至领海基线 200 海里以外。2012 年 5 月 24 日，澳大利亚发布《2012 海洋与水下陆地（大陆架界限）公告》，宣告了对赫德岛、麦克唐纳群岛以及麦耐里岛所属大陆架海底资源的开发权利（吴宁铂，

2015)。通过国内立法、积极申领 200 海里外大陆架等方式，澳大利亚不断加强对专属经济区及大陆架海域的综合管理。目前澳大利亚将专属经济区及大陆架管辖海域划分为 6 个规划区：西南部海域（130 万 km^2）、西北部海域（100 万 km^2）、北部海域（62.5 万 km^2）、东部温带海域（147 万 km^2）、珊瑚海域（97.2 万 km^2）和东南部海域（160 万 km^2）。截至 2017 年，澳大利亚已经编制完成了西南部海域、西北部海域、北部海域和东部温带海域规划，珊瑚海域和东南海域规划仍在编制中。

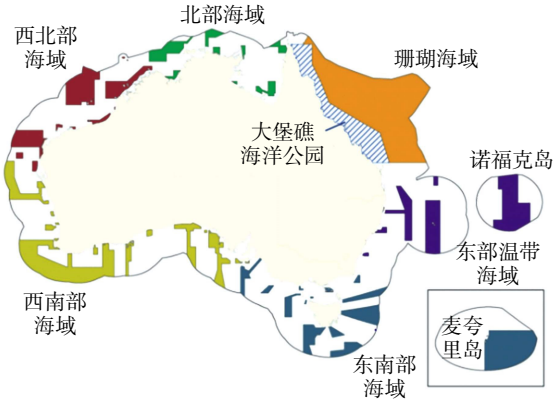

图 1 澳大利亚专属经济区及大陆架规划区位图

注：图片来源于《澳大利亚海洋生物区规划》2013 年

1.2 加拿大专属经济区及大陆架规划进展

加拿大专属经济区及大陆架规划编制工作起步比较早。1997 年，加拿大颁布了《加拿大海洋法》，成为世界上第一个实行海洋综合管理立法的国家。同年，加拿大渔业与海洋局下设的海事部门基于《加拿大海洋法》提出东斯科舍大陆架规划动议。2008 年，加拿大依据《加拿大海洋法》相关规定，出台了第一份海洋综合管理规划——《东斯科舍大陆架战略规划》。东斯科舍大陆架海域有重要的生物和非生物资源，生产效率高，但是近年来该海域空间竞争性增加、海洋环境压力不断增大，加拿大政府旨在通过规划来解决这一问题。

加拿大《波福特海综合管理规划》的编制在专属经济区及大陆架规划编制工作中也具有代表性意义。此前，加拿大就波福特海的管理，编制了相关规划文件，即《因纽特社区保护规划》《波福特海战略区域行动规划》和《波福特海综合管理规划倡议》。2009 年，波福特海规划办公室在已有规划文件基础上公布了加拿大《波福特海综合管理规划》，对波福特海的专属经济区及大陆架管理提出了具体

图 2 加拿大东斯科舍大陆架战略规划区位图

注：图片来源于加拿大《东斯科舍大陆架战略规划》2008 年

要求。目前，加拿大正在积极编制《太平洋北部海岸海洋空间合作规划》，旨在加强其位于太平洋北部的专属经济区及大陆架管理。

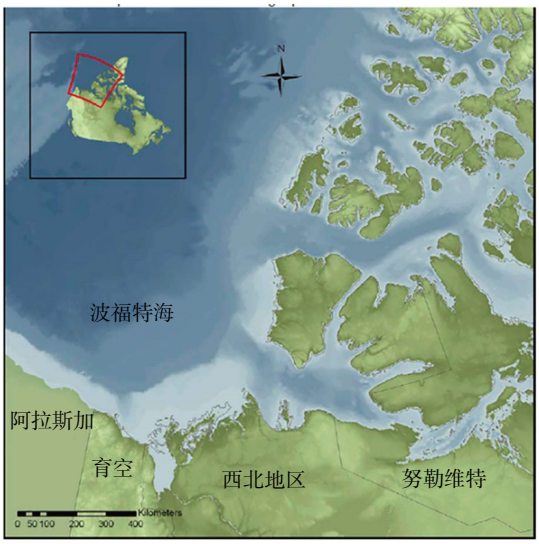

图 3 加拿大波福特海海洋综合管理规划区位图

注：图片来源于加拿大《波福特海综合管理规划》2009 年

1.3 英国专属经济区及大陆架规划进展

英国是世界上较早开始实施专属经济区及大陆架规划的 8 个国家之一。英国的四个地区英格兰、苏格兰、威尔士和北爱尔兰是分开制定专属经济区及大陆架规划的。2009 年，英国颁布《海洋和近岸法》，要求建立海洋规划体系，并设立国务秘书和海洋管理组织管理海洋规划事务。2011 年英国发布《英国海洋政策声明》提出采用“基于生态系统的管理方法”进行专属经济区及大陆架规划。同年，英格兰环境、食品和乡村事务部向海洋管理组织推荐了应当进行规划的 10 处近岸和海洋区域，随后英格兰东部近海和东部远海两处海洋区域的规

划编制工作启动。2013 年，英格兰政府完成了《东部近海和东部远海规划》的编制（见图 4），并计划在 2021 年前完成剩余 8 处近岸和海洋区域规划编制工作。截至 2017 年，苏格兰、威尔士和北爱尔兰正在分别进行《苏格兰海洋规划》、《威尔士海洋规划》和《北爱尔兰海洋空间规划》的编制工作。英国专属经济区及大陆架规划整体编制工作有序推进。

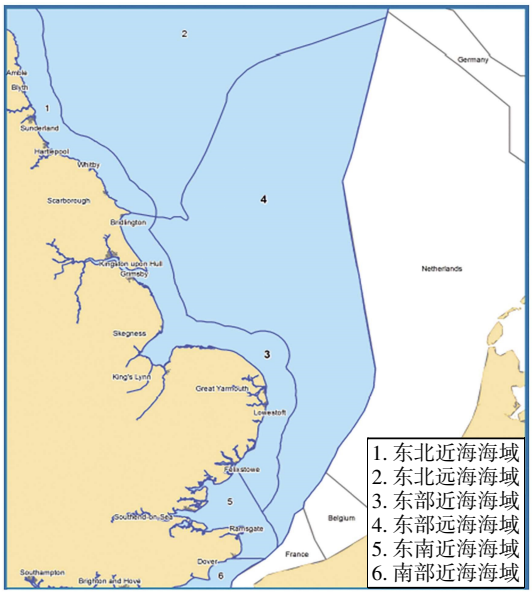

图 4　英国东部近海和东部远海规划区位图

注：图片来源于英国《东部近海和东部远海规划》2013 年

2　国外专属经济区及大陆架规划文本主要内容

为维护国家海洋权益，推进海洋事业的发展，澳大利亚、加拿大和英国这三个主要海洋国家都编制了专属经济区及大陆架规划，其内容各有侧重。规划文本主要内容如下：

2.1　澳大利亚专属经济区及大陆架规划文本主要内容

澳大利亚专属经济区及大陆架规划文本主要内容包括规划程序、规划目标和指导原则三部分。其规划程序分为三步：第一步，识别利益相关者，推动利益相关者参与规划草案制定，同时咨询专家意见以确保规划草案具有坚实的数据和信息基础。第二步，将规划草案向社会进行为期 3 个月的公布，广泛征求社会公众和各政府部门意见。第三步，根据公众、专家反馈信息以及政府意见对草案修订后，公布最终规划文本。其规划目标主要是进行海洋物种保护，具体要求为：规划海域所在州至少确定一种优先保护物种；建立海洋保护区网络，将已知的深海或底层生物的特征储存在海洋保护区信息网络中；建立海底区域特征网络信息库，为区划管理过程提供信息支撑等。为实现规划目标，提出如下指导原则：第一，海洋保护区的划定应当兼顾当前和未来的空间管理安排，以较少的海洋保护区数量实现较高的经济产出；第二，在划定新海洋保护区前应当明确濒危物种的栖息地，掌握深海底和水底小生态系统的类型、规模和地理位置；第三，在划定大海洋保护区范围之后，应当进一步采用直线经纬度方式简单清晰地划定单个保护区的规模和形状，保护区边界应尽量与管理边界一致；第四，在划分不同级别海洋保护区时，应当评估用海项目对规划目标的影响以及划定不同分区的成本收益，确保规划目标的实现（Department of the Environment, Water, Heritage and Arts, 2008）。

2.2　加拿大专属经济区及大陆架规划文本主要内容

加拿大于 2008 年和 2009 年分别编制完成两份规划文件:《东斯科舍大陆架战略规划》和《波福特海综合管理规划》，目前已经付诸实施。

加拿大《东斯科舍大陆架战略规划》主要包括规划目标、指导原则和管理要求等方面内容。其规划明确了三项主要目标：综合协同管理、可持续发展和生态系统健康。规划还规定了九项指导原则：综合性原则、可持续发展原则、预防性原则、利益相关者参与原则、灵活性原则、相关方合作原则、自然资源保护原则、基于生态系统的管理原则以及海洋保护责任意识培养原则。为实现规划目标，规划要求成立利益相关者咨询委员会，提高利益相关者的认知水平并邀请利益相关者分享信息，以保障综合管理信息的可获得性；建立联邦–州政府工作组，管理和协调海洋政策及规划；设立规划办公室，组织利益相关者咨询委员会和联邦–州政府工作组等相关政府部门共同领导制定和实施规划(ESSIM Planning Office, 2007)。

《波福特海综合管理规划》主要内容包括规划程序、规划目标和管理要求等方面。其规划程序分为三步：首先界定和评估规划区域，然后引导管理者和利益相关者参与规划，最后制定综合管理规划。基于规划程序，确立六大规划目标：第一，高

效管理以实现波福特海可持续发展；第二，为沿海社区和居民提供工作机会；第三，保持文化特性，增强沿海居民的地区认同感；第四，提高沿海居民的健康水平和生活品质；第五，为当代和未来世代提供有价值、可传承、可利用的传统文化；第六，明确波福特海生态系统中的优先保护物种，保持或提高生态系统完整性。为实现上述规划目标，规划提出了以下管理要求：建立区域协调委员会对相关事务进行协调，确保政府主管部门认真履行规划目标，避免规划和管理的重叠；通过论坛的形式召集相关管理组织、专家和利益相关者建立波福特海合作伙伴关系，开展交流活动，探索规划相关事项；定期对规划进行评价，评估规划实施效果，并根据实施效果决定是否对规划做出调整（Beaufort Sea Planning Office, 2009）。

2.3 英国专属经济区及大陆架规划文本主要内容

英国《东部近海和东部远海规划》主要包括规划目标、规划要求和海洋功能区划分等内容。规划主要确立了以下目标：第一，重视东部海洋的空间管理安排，支持能够创造就业机会的生产活动和其他重要活动，提高公共福利，建设充满生机活力、可持续发展的社区；第二，开发利用风能等可再生能源，促进英国能源安全和碳减排目标的实现，谋求东部海洋可持续发展；第三，加强海洋保护区建设，保护和恢复东部海洋生物多样性；第四，整合其它规划、规章对东部海洋及其毗邻海域的管理措施；第五，持续获取海洋基础数据，跟踪和评估《东部近海和东部远海规划》的实施情况（Marine Management Organization, 2013）。为更好实现规划目标，英国基于海域自然属性、资源状况以及现有开发强度等因素，将专属经济区及大陆架划分为国防和国家安全用海区、油气资源开采区、海上风能设施建设区、潮汐和波浪利用区、碳捕捉和储存区、港口和航线、疏浚物倾倒区、集料区、海底电缆铺设区、渔业区、水产养殖区、旅游和娱乐区十二个功能区。2017 年，英国政府设置专章对这十二个功能区的评估资料获取程序进行了规定（Department for Environment Food and Rural Affairs, 2017），以保障对各个功能区实施状况检测评估的科学性，为规划实施与调整提供可靠依据。为保证规划的有效实施，规划要求利益相关者参与决策，共同明确规划的核心问题；要求海洋主管部门搜集、分析规划区域的数据，定期对规划实施情况进行评估并制定规划实施保障政策。

3 国外专属经济区及大陆架规划文本比较分析

专属经济区及大陆架规划是全面了解一个国家专属经济区及大陆架规划意图的详实资料来源。从文本体例、具体目标和管理手段措施等方面进行分析，可得出澳大利亚、加拿大以及英国专属经济区和大陆架规划的相同特点和不同特点：

3.1 专属经济区及大陆架规划相同特点

（1）各国专属经济区及大陆架规划适用地域范围从领海延伸到专属经济区及大陆架。澳大利亚、加拿大以及英国的规划均适用于该国管辖的领海、专属经济区及大陆架。澳大利亚的专属经济区及大陆架规划覆盖海域达 700 万 km^2。加拿大的《波福特海综合管理规划》规划面积达 175 万 km^2。英国制定的《东部近海和东部远海规划》适用范围从 12 海里延伸至与荷兰、比利时和法国的海洋边界线，规划海域包括 6 个分区域（东北近海海域、东北远海海域、东部近海海域、东部远海海域、东南近海海域、南部近海海域），规划海域面积 4.9 万km^2。专属经济区及大陆架规划不仅是各国科学管理专属经济区及大陆架海域资源开发利用的行动纲领，而且是各国维护专属经济区及大陆架海域主权的重要方式。澳大利亚、加拿大和英国通过规划的方式不仅明确了其专属经济区及大陆架海域管辖范围，而且完成了对专属经济区及大陆架的主权宣告。

（2）各国均要求对专属经济区及大陆架规划进行定期修订。澳大利亚专属经济区及大陆架规划要求每 5 年或 10 年做一次修订，目前尚未到修订期限。英国和加拿大要求每 3 年对规划进行一次修订。2017 年 3 月英国环境、食品和乡村事务部发布了一项报告，报告指出因为东海洋计划通过的时间较短，所以无法获得适当或完整的数据合理评估六项目标的进展情况，但是自规划实施以来，英国的海洋保护区面积明显增加（Department for Environment Food and Rural Affairs，2017）；报告另外审查了自计划通过之后三年来英国经济、社会、环境和立法的变化，认为目前不需要对规划做出修改。加拿大渔业海洋局对规划进行评估之后，认为规划正在以成本效益的方式有效运作，但是有可能在数

据收集方面面临财务风险，未来应该加强人力资源和财务方面的管理工作。

（3）各国专属经济区及大陆架规划都注重海洋生态系统保护。澳大利亚在专属经济区及大陆架规划中，要求规划海域所在州至少确定一种优先保护物种并建立海洋保护区网络，将已知的深海或底层生物的特征储存在海洋保护区信息网络中，以此提高生态系统的整体管理水平。加拿大《东斯科舍大陆架战略规划》和《波福特海综合管理规划》将维持海洋生态系统的健康作为规划目标之一，要求保障生态系统的恢复性并提高生态环境质量。英国《东部近海和东部远海规划》也同样注重海洋生态环境的保护。在具体的实施措施上，英国注重培育全民海洋文化意识，要求教育机构举办讲座，普及海洋基础知识；鼓励企业生产生态型产品，保护、保全、恢复东部海洋生物多样性；并研发了可自动检测海洋保护区环境条件的自动化系统，让渔民参与海洋生态环境的监测调查。在海洋生态文明建设过程中，定期对生态环境健康状况进行评价和问题分析，有助于加强对于海洋生态健康退化的干预，为海洋生态环境的保护与管理提供依据（路文海等，2013）。

（4）各国专属经济区及大陆架规划都重视并鼓励利益相关者广泛参与。澳大利亚在专属经济区及大陆架规划制定的各个阶段都重视公众参与，其规划编制的第一步就是识别利益相关者，推动利益相关者参与规划制定，从而确保规划机构获得全面、可靠的信息。加拿大在《东斯科舍大陆架战略规划》中要求成立利益相关者咨询委员会，实现利益相关者和联邦–州政府工作组等相关政府部门综合协同管理；在《波福特海综合管理规划》规划程序中明确提出引导沿岸社区居民、工业组织以及其他利益相关者参与规划编制过程。英国在《东部近海和东部远海规划》编制过程中组织专家及利益相关者参加研讨会，根据规划区域现存及未来的环境、资源状况等条件对规划草案进行论证分析，论证合理之后再实施规划方案。从以上三个国家的具体要求和做法中我们可以看出，利益相关者的广泛参与对专属经济区及大陆架规划编制具有重要作用。在规划制定过程中，利益相关者的参与通过群策群力能够解决过去没有重视的个体问题，增强了规划的科学性和可行性（张云峰 等，2013）。

从这三个国家专属经济区及大陆架规划的相同点分析可得出，其规划主要依据国土资源安全理论、动态规划理论、可持续发展理论和利益相关者理论。国土资源安全理论是专属经济区及大陆架规划的基础。专属经济区与大陆架规划不同于海洋功能区划，其规划要义在于维护海洋权益和深远海资源安全。动态规划理论是专属经济区及大陆架规划的保障，动态规划理论要求对规划实施效果进行持续监督、定期评估，并根据评估结果对规划进行修改，提高规划的科学性，更好地实现规划的目的。可持续发展理论是专属经济区及大陆架规划的核心。可持续发展理论要求协调人口、经济与资源环境的关系，建立科学文明的海域管理机制，促进专属经济区及大陆架规划的生态文明建设。利益相关者理论是专属经济区及大陆架规划的关键。利益相关者参与的关键在于界定和识别规划影响的人群和组织，同时兼顾区域资源特性及规划成本效益，根据规划阶段，不断调整利益相关者范围，共同确立规划目标，保证规划的执行效果。这四大理论构成了专属经济区及大陆架规划的理论支柱，贯穿了以上三个国家专属经济区及大陆架规划的始终，对我国具有借鉴参考价值。我国专属经济区及大陆架规划应当以这些理论为基础，进一步加强理论和技术路线研究。

3.2　专属经济区及大陆架规划不同特点

（1）专属经济区及大陆架规划目标不同。澳大利亚专属经济区及大陆架规划目标侧重于保护海洋生物多样性，促进旅游业和休闲渔业的发展。加拿大的专属经济区及大陆架规划关注海域内的环境资源状况和用海类型，规划目标侧重平衡用海冲突，维护生态系统的健康。英国强调社会经济条件的客观属性，重视海洋经济发展的方向和新海洋产业群的形成，目标侧重于协调海上风能开发、油气开采与海洋保护之间的关系。

（2）专属经济区及大陆架规划实施力度不同。澳大利亚、加拿大专属经济区及大陆架规划只是指导性文件，不具有强制性，侧重于通过海洋保护的宣传和海洋文化的建设引导公众自觉参与专属经济区及大陆架规划管理，提高了规划管理的经济性和灵活性。英国专属经济区及大陆架规划则具有强制执行力，政府主管部门和各用海活动主体必须依法贯彻落实，各地区须按照英国政府的要求制定区域

专属经济区及大陆架规划，并依据规划实施海洋综合管理；政府主管部门每年会对地方用海活动进行评估，对违规用海活动根据具体情况实施相应的惩戒措施。英国自规划实施以来，相关部门依据规划开展管理工作，取得较好进展。

(3) 专属经济区及大陆架规划实施财政支持力度不同。澳大利亚和加拿大没有明确规划实施的资金支持，如有需要，政府主管部门可以根据项目申请经费。加拿大在 2012 年的评估报告中指出，在大陆架的管理过程中，协调利益相关者的财务费用较高。此后加拿大政府在大陆架管理上的资金投入有所增加，但仍未有明确的专项财政支持。与澳大利亚、加拿大不同，英国设有专项基金推动专属经济区及大陆架规划的实施。基金经费来源为政府的日常税收，每个规划大约安排 2 700 万英镑作为保障资金，为规划的实施提供了重要支撑，增强了规划实施的执行力。

(4) 专属经济区及大陆架规划跟踪评价保障措施不同。澳大利亚要求根据最新海洋科学信息对生物区规划进行跟踪评价，但并没有明确具体的跟踪评价措施；地方政府可以根据规划实施后当地的经济、社会和生态发展灵活制定评价指标体系，检测和监督规划实施效果。加拿大也并没有制定跟踪评价的具体措施，其规划实施评价的方法有待进一步研究。相较于加拿大和澳大利亚，英国的评价措施较为具体。英国在制定《东部近海和东部远海规划》的同时，制定了相应的监督计划，要求在海洋规划实施 3 年内，对规划产生的影响和实施效果进行评估，并提交评估报告，从而为规划的实施调整提供决策依据。

对比这三个国家，英国运用法律约束的强制力、设立专门的基金和监督计划，为专属经济区及大陆架规划的有效实施提供了海洋法律保障和制度体系保障，这对我国专属经济区及大陆架规划更有借鉴意义。我国专属经济区及大陆架开发强度较低、国际争端突出，所以在规划目标方面，应当侧重于海洋权益的维护，推进深远海资源开发利用，提升海洋科技创新能力。在实施力度方面，目前我国公民的海洋意识较薄弱，法律体系不完善，需要健全法律体系、依靠强制力来保证规划的执行效果。在财政支持力度方面，我国应该设立专项资金以促进深远海资源勘探以及规划实施效果检测等工作的开展，推动我国专属经济区及大陆架综合管控能力建设。此外，我国应当加强海洋文化建设，培养全民海洋保护责任意识并激发自觉行动，为专属经济区及大陆架的健康可持续发展奠定强有力的思想基础。综上所述，专属经济区及大陆架规划的生命力在于实施，规划的有效实施要加强三大保障：法律体系保障、制度体系保障和海洋文化保障。

4 我国专属经济区及大陆架规划状况

我国海域环境复杂，权利主张重叠、矛盾突出，诸多因素导致我国对专属经济区、大陆架海域的管理体系建设不完善，管理水平亟待提升。目前，我国专属经济区及大陆架基本情况如下：

4.1 我国专属经济区及大陆架自然状况

我国位于太平洋的西部边缘，海岸线长达 18 000 多 km，管辖海域约 300 万 km^2，面积大于 500 m^2 的岛屿有 5 000 多个（卫竟，2008）。我国主要有渤海、黄海、东海和南海 4 个海域，其中渤海属于我国内海，面积达 7.7 万 km^2，全部为大陆架，完全处于我国的支配和管辖之下。除渤海外，我国在黄海、东海和南海均存在专属经济区、大陆架划界及权益争端（戴瑛 等，2017），这给我国专属经济区及大陆架的规划带来了严峻挑战。

4.2 我国专属经济区及大陆架规划编制进展

为维护我国的海洋权益，1998 年全国人民代表大会常务委员会颁布了《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》。近年有关规划文件也相继出台，如《全国海洋功能区划》、《全国海洋主体功能区规划》、《国家海洋事业发展规划纲要》、《全国海岛保护规划》、《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》等。这些文件对专属经济区及大陆架资源的开发利用、环境保护等活动进行了统筹规划和安排，为专属经济区及大陆架规划的编制奠定了基础，同时也提出了要求。

《全国海洋功能区划（2011–2020 年）》要求“依据《区划》编制专属经济区和大陆架及其他管辖海域的开发保护规划。”但迄今为止，我国仅仅是在出台的部分规划文件中涉及到专属经济区及大陆架海域，并没有针对专属经济区及大陆架制定专项规划。相关规划文本仅仅明确了上述区域的开发原则，对于如何实现规划目标，并没有制定具体的

措施。专属经济区及大陆架规划对我国建设海洋强国具有重要的战略意义。制定科学具体、切实可行的专属经济区及大陆架规划已成为我国海洋综合管理的首要任务之一。

4.3　我国专属经济区及大陆架规划存在的问题

我国自从 1998 年开展专属经济区及大陆架规划工作以来，取得了一定成绩，为专属经济区及大陆架规划工作进一步开展奠定了基础。但是目前尚存在诸多问题，主要表现在以下三个方面：

（1）专属经济区及大陆架管理法律法规不完善，相关规划缺乏针对性和可操作性。1998 年，全国人民代表大会常务委员会出台了专属经济区及大陆架管理基本法—《专属经济区和大陆架法》，为我国解决海洋争端提供了谈判和对话的工具。但随着国际社会对于海洋权益认识的深化以及中国海洋事业的蓬勃发展，《专属经济区和大陆架法》的弊端逐步显现，法律内容涉及面狭窄使我国在专属经济区及大陆架权益主张中常常处于被动地位。而且与专属经济区及大陆架管理法配套的相关规定滞后、零散，严重影响了我国专属经济区及大陆架的管理。2015 年，国务院批准的《全国海洋主体功能区规划》，将我国专属经济区及大陆架划分为重点开发区域和限制开发区域。但规划过于笼统，缺乏针对性和可操作性，造成了专属经济区及大陆架管理缺乏明确的法律法规支持、资源开发混乱无序的窘境，影响了我国海洋强国战略目标的实现。

（2）专属经济区及大陆架管理体制分散，部门和行业间用海矛盾突出。一方面，中国现行海洋管理采用综合管理与分部门、分级管理相结合的模式(王巧荣，2014)，涉及空间事权的行政管理存在明显交叉，导致各部门彼此冲突和推卸责任现象时有发生（王鸣岐 等，2017）。另一方面，随着沿海海洋经济的发展，各部门、各行业对海洋资源的需求量逐年增加，用海矛盾突出，未确权用海较多（杜培培 等，2017），严重影响了专属经济区及大陆架的可持续发展。“统一、权威、协调、高效”的海洋管理体制是解决部门和行业间用海矛盾的保障，实现海洋管理体制的创新、理顺政府的管理体系势在必行。

（3）专属经济区及大陆架管理意识薄弱，专属经济区及大陆架的权益维护和资源开发利用不足。与澳大利亚等国不断加强海洋立法、积极申领200海里外大陆架不同，中国对于专属经济区及大陆架的国土资源意识比较薄弱。主要表现在两个方面：一是决策者没有积极主张在专属经济区及大陆架的管辖权利，相关法律法规迟迟没有出台；公众对于专属经济区及大陆架的管理几乎没有话语权，在政策的服从性方面处于被动地位，缺少从下往上的政策参与和创新（初建松 等，2016）。二是专属经济区及大陆架开发利用不足，除了渔业捕捞、油气勘探与开采、航运、海底电缆铺设外，我国在专属经济区及大陆架海域内的用海活动比较少，造成海域资源的极大浪费。专属经济区及大陆架管理事关国家海洋领土安全及海洋资源权益，必须高度重视其战略地位，努力形成政府各级机构有效管理意识与民众积极参与意识相互促进的管理态势。

专属经济区及大陆架在法律体系、管理体制与管理意识三方面存在的问题相互交织，相互影响，严重制约了我国专属经济区及大陆架的科学管理，阻碍了我国海洋事业的进一步发展。因此，制定具有宏观指导作用、可操作性强的专属经济区及大陆架规划，理顺管理体系，强化决策者和公众对专属经济区及大陆架的管理意识迫在眉睫。

5　我国专属经济区及大陆架规划的编制建议

本文对澳大利亚、加拿大、英国的专属经济区及大陆架规划进展及规划文本进行了比较研究。结果显示，这三个国家在专属经济区及大陆架规划目标、实施力度、财政支持力度以及跟踪保障措施方面存在差异，但是他们具有覆盖范围全面、定期修订、注重生态系统保护和重视利益相关者等共同特点。这表明专属经济区及大陆架规划制定应该遵循四个基本理论：国土资源安全理论、动态规划理论、可持续发展理论和利益相关者理论；同时应当做好三方面保障工作：法律保障、管理体制保障和文化保障。

基于以上研究结论，针对我国现实情形，结合我国专属经济区及大陆架的法律体系、管理体制、管理意识困境，对我国专属经济区及大陆架规划提出如下建议：

5.1　单独编制专属经济区及大陆架规划，维护海洋权益和深远海资源安全

我国专属经济区及大陆架国际争端突出，在我

国可以主张管辖的近 300 万 km^2 海域中，争议海域面积有 150 多万 km^2。为维护我国专属经济区及大陆架权益，我国应该积极开展世界各国专属经济区及大陆架规划法理依据、法律地位比较、理论基础、用海活动协调方式等系列研究；积极开展我国专属经济区及大陆架海洋资源条件及开发利用现状、重点发展方向、未来需求等系列研究，尽快编制和实施专属经济区及大陆架规划。在编制专属经济区及大陆架规划的过程中，采用与争议国磋商的方式可以减少周边国家的抵触情绪，但是这种方式隐含了一个前提：承认协商海域的主权和管辖权不明晰。这一隐含含义会使我国对专属经济区及大陆架的权利主张陷于被动。因此，我国可以采取单独编制规划的形式宣示主权和管辖权，维护我国海洋权益和深远海资源安全。在规划范围方面，回避争议海域虽然不会引发争议国家的反对，但会严重损害我国的专属经济区及大陆架权益。因此，我国可以将争议海域规划为自然保护区，以保护的名义加强管理，防范周边国家与我国竞争性编制专属经济区及大陆架规划。在规划目标方面，我国应当侧重海洋权益的维护，在此基础上，提升海洋科技创新能力，推进深远海资源开发利用。

5.2 坚持专属经济区及大陆架动态规划理论，提高规划编制的科学性

为保证规划编制工作的顺利开展，提高规划编制的科学性，在规划编制和实施过程中应该坚持动态规划理论。我国专属经济区及大陆架海域现有开发强度较低，海洋基础数据相对有限，开展全部海域规划编制工作还存在一定的困难。因此，在规划编制过程中应坚持动态规划理论，遵循先易后难、分区域编制专属经济区及大陆架规划的原则。先对海洋基础数据相对充分、海洋资源丰富、海洋开发利用强度较大的海域开展规划，再对海洋基础数据相对缺乏、海洋资源较为匮乏、海洋开发利用强度较弱的海域进行规划，分海区或者重点海域动态编制专属经济区及大陆架规划。在规划实施过程中，应当设立专门的专属经济区及大陆架管理机构，实时监督规划实施情况、定期评估专属经济区及大陆架规划实施效果和规划实施后的经济、社会、环境和立法的变化，并根据评估结果对规划进行相应调整和修改，提高规划编制的科学性。

5.3 维护海洋生态系统多样性，保护海洋生态环境

虽然目前我国海洋空间规划已经树立起生态文明的建设理念，但是我国专属经济区及大陆架海域的生态系统多样性维护仍然面临一定挑战。因此，编制和实施专属经济区及大陆架规划，应当重视海洋生态系统的保护，注重海洋污染的防治，实现资源、环境与经济可持续发展。为此，国家、区域和地方应当形成目标统一且具有一定弹性的工作机制。首先，国家海洋行政主管部门应当在专属经济区及大陆架规划文本中，明确保护海洋生态系统和生态环境的目标及原则，并在规划实施后根据目标和原则，指导、监督专属经济区及大陆架海域的海洋环境和资源保护工作。其次，毗邻专属经济区及大陆架海域的有关沿海省、自治区、直辖市人民政府应当建立生态系统保护区域合作组织和海洋生态环境检测协调机制，推动跨区域、跨流域环境污染联防联控，促进专属经济区及大陆架海域资源高效利用和开发保护相协调。最后，地方政府应当制定专属经济区及大陆架海域的生态系统和生态环境保护行动方案，加强红树林、珊瑚礁、海草床、河口、海湾、海岛等沿海生态系统及其多样性的保护；加强基于“陆海统筹”理念的海岸带综合管理，以“河流–河口–近海”为系统推进海洋污染物的控制。

5.4 重视公众参与，广泛听取利益相关者的意见

利益相关者的参与是国外专属经济区及大陆架规划成功管理的关键因素，而我国现行的相关规划在制定过程中主要体现了政府意愿，利益相关者及公众参与程度远远不够。因此，我国应当借鉴澳大利亚、加拿大和英国的编制经验，在专属经济区及大陆架规划中引入利益相关者和公众参与程序，将规划程序设计为：前期准备、编制草案、行政协调、公开征询、专家论证、批准实施与动态调整七个阶段。其中，在编制草案、公开征询及动态调整阶段，加强引导公众和利益相关者参与。在编制草案阶段，可以针对不同海域的资源属性、用海现状及未来开发方向，建立利益相关者名录，通过召开论证会、研讨会等形式广泛听取利益相关者的意见，提高规划的科学性和准确性；在编制专属经济区及大陆架用海项目规划时，听取油气资源勘探和开采企业、渔业养殖和捕捞企业与个人以及海洋运输企业等用海主体的意见，避免或减少安排损害现

有用海主体利益的用海项目，促进用海活动的有效兼容和有序开展。在公开征询阶段，充分发挥新闻媒介的宣传作用，通过广播、电视、网络信息平台和专线电话等形式广泛听取公众对专属经济区及大陆架规划的意见，作为进一步修改定稿的依据。通过在编制草案和公开征询阶段充分调动利益相关者和公众的积极性，使其成为规划的制定者、实施者、监督者，并在规划动态调整阶段提供更有建设性的意见，及时纠正规划偏差，确保规划有效实施。

5.5　加强专属经济区及大陆架规划的法律保障、管理体系保障和文化保障

为保证专属经济区及大陆架规划的实施效果，我国应当加强规划实施的法律体系、管理体制和管理意识建设。首先，开展世界各国专属经济区及大陆架权益主张案例研究，补充有关我国在专属经济区及大陆架权益主张等方面的规定，完善《专属经济区及大陆架法》；尽快制定配套法规，实现法律法规与国际公约的对接，促进形成完善、配套、可操作性强的法律法规体系，为专属经济区及大陆管理提供法律保障。其次，设立专门的专属经济区及大陆架管理机构，协调各行业、各部门之间的用海需求，全方位调控各类海洋资源的开发利用，确保专属经济区及大陆架规划的有效实施；同时完善执法保障机制，实现专属经济区及大陆架的科学有效管理。最后，通过举办海洋规划相关培训活动，加强相关管理部门的沟通交流，提高决策者的综合管理能力；通过媒体宣传、举办海洋知识讲座、竞赛等形式普及海洋知识，加强海洋文化建设，培养和增强公众的海洋国土意识和海洋资源环境意识，激发公众自觉参与专属经济区及大陆架资源环境保护工作的热情，努力形成政府各级机构有效管理意识与民众积极参与意识相互促进的良性循环。

参　考　文　献

Beaufort Sea Planning Office, 2009. Integrated Ocean Management Plan for the Beaufort Sea: 2009 and beyond, www.dfo-mpo.gc.ca/Library/350719.pdf.

Charles N. Ehler, 2013. Perspective: The Present and Future of Marine Spatial Planning around the World, Marine Ecosystems and Management, https://www.openchannels.ocehler/pre sent -and -future-marine-spatial-planning-Around-world.

Charles N. Ehler, 2014.A Guide to Evaluating Marine Spatial Planning, Paris: United Nations Education, Scientific, and Culture Organization (UNESCO), https://www.researchgate.net/publication/265054239_A_.

Department for Environment Food and Rural Affairs, 2017. Three-year report on the East Marine Plans (For the period 2 April 2014-1 April 2017), https://www.gov.uk/guidance/east-insh-ore-and-east-offshore-marine-plan-areas.

Department of the Environment, Water, Heritage and Arts, 2008. The North Marine Bioregional Plan Bioregional Profile, Marine Ecosystems and Management, https://www.amsa.gov.au/marine/publications.

ESSIM Planning Office, 2007. Eastern Scotian Shelf Integrated Ocean Management Plan, http://www.dfo-mpo.gc.ca/index-eng.htm.

Marine Management Organization, 2013. Draft East Inshore and East Offshore marine plans, Marine Ecosystems and Management, https://www.gov.uk/guidance/east -inshore -and -east -offshore -marine -plan-areas.

初建松, 朱玉贵, 2016. 中国海洋治理的困境及其应对策略研究. 中国海洋大学学报(社会科学版), (5): 24-29.

戴瑛, 吴天宇, 2017. 我国专属经济区、大陆架海域管理弊端分析. 法制与社会, (8): 186-188.

杜培培, 吴晓青, 都晓岩, 等, 2017. 莱州湾海域空间开发利用现状评价. 海洋通报, 36(1): 19-26.

路文海, 曾容, 向先全, 2013. 沿海地区海洋生态健康评价研究. 海洋通报, 32(5): 580-585.

潘军, 2012. 一次卓有成效的国家实践-200 海里外大陆架法律制度下澳大利亚划界案的实证分析. 太平洋学报, 20(8): 66-79.

田毓振, 2013. 加拿大海洋管理特征及对我国的启示. 海洋开发与管理, 30(4): 6-8.

王冠钰, 2010. 澳大利亚的海洋法实践研究及其对我国的启示. 中国海洋大学,

王鸣岐, 杨潇, 2017. “多规合一”的海洋空间规划体系设计初步研究. 海洋通报, 36(6): 675-681.

王钱柱, 2013. 后冷战时期的澳大利亚海洋战略. 江西师范大学.

王巧荣, 2014. 新时期中国的海洋权益管理. 毛泽东邓小平理论研究, (10): 35-42, 91.

卫竞, 2008. 我国海洋管理现状及其改革路径研究. 复旦大学.

吴宁铂, 2015. 澳大利亚南极外大陆架划界案评析. 太平洋学报, 23(7): 9-16.

杨珍华, 2016. 英国海外领土海洋划界实践及影响. 太平洋学报, 24(3): 94-103.

张连波, 刘锡财, 2013. 《海洋经济发展战略研究》, 北京: 中国言实出版社.

张云峰, 张振克, 张静, 等, 2013. 欧美国家海洋空间规划研究进展. 海洋通报, 32(3): 352-360.

（本文编辑：崔尚公）